AUTOR

Gilberto Bercovici[@] [*]

gilberto.bercovici@gmail.com

[@]Autor de contacto

[*] Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Reformas de base e superação do subdesenvolvimento

Reformas de base y superación del subdesarrollo

Basic reforms and overcoming underdevelopment

RESUMO
O texto corresponde à Aula Inaugural do curso de graduação da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco - USP, proferida no dia 17 de fevereiro de 2014 (período diurno). O autor trata das reformas de base, centro da disputa política do Governo do Presidente João Goulart e cuja exigência levou à ruptura do regime democrático brasileiro e à implantação de uma ditadura militar por 21 anos. Como resultado da não realização de referidas reformas de base, houve a adoção de uma política econômica pelo regime militar que ainda perdura, 50 anos depois, como fundamento da acumulação capitalista no Brasil.[1]

RESUMEN
El texto corresponde a la Lección Inaugural del curso de graduación de la Facultad de Derecho del Largo de São Francisco – USP, impartida el 17 de febrero de 2014 (período diurno). El autor aborda las reformas de base, centro de la disputa política del Gobierno del Presidente João Goulart y cuya exigencia condujo a la ruptura del régimen democrático brasileño y a la implatación de una dictadura militar durante 21 años. Como resultado de la no realización de las mencionadas reformas de base, el régimen militar adoptó una política económica que aún perdura, 50 años después, como fundamento de la acumulación capitalista en Brasil.

ABSTRACT
The text corresponds to the Inaugural Lecture of the final year in Law of the Faculty of Law of Largo de São Francisco – USP, imparted on 17 February 2014 (Day Classes). The author broaches the fundamental reforms at the centre of the political dispute of the government of President João Goulart and the demand for them that led to the end of the democratic regime in Brazil and the implantation of a military dictatorship for 21 years. As a result of the lack of reform, the military regime adopted an economic policy that still endures, 50 years later, as a basis for capitalist accumulation in that country.

Prezados Alunos:

Vocês ouvirão sobre as reformas durante todo o seu curso. Desde a reforma legislativa, a reforma dos códigos, até a chamada Reforma do Estado. As reformas serão mencionadas a todo o tempo. Afinal, desde a década de 1980, todos os políticos se declaram reformistas. O bordão utilizado nos meios de comunicação de massa e pelos formadores de opinião é: "Precisamos fazer as reformas". Afinal, quem pode ser contra as reformas? Poucos perceberam, no entanto, a vacuidade absoluta desta noção.

O discurso reformista, a defesa das reformas, nada mais é do que a ideologia adotada no final do século XX para levar adiante o desenho institucional reacionário voltado ao acúmulo de poucos de recursos que antes pertenciam a todos. O discurso reformista está voltado para a máxima extensão e concentração da propriedade privada e para o consumo ilimitado. O discurso reformista é um disfarce para a defesa de autênticos e odiosos privilégios de uma minoria em detrimento da imensa maioria do povo. O reformismo do final do século XX e início do século XXI é muito mais do que uma operação técnica para reformar instituições obsoletas ou que funcionam mal, mas constitui a verdadeira e própria forma jurídica do capitalismo após a queda do Muro de Berlim[2].

Não é destas ditas reformas, sobre as quais vocês se cansarão de ouvir, que tratarei aqui. Minha preocupação é com outro tipo de reforma, as reformas que há 50 anos se exigiam no país e cuja implementação foi causa direta da ruptura com o regime democrático pelo golpe de Estado militar de 1964. Vou tratar nesta Aula Inaugural das chamadas Reformas de Base, centro da disputa política do Governo do Presidente João Goulart (1961-1964).

O projeto nacional-desenvolvimentista iniciado com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas à Presidência da República estava buscando, na década de 1950 e início da década de 1960, incorporar de fato os setores populares, em uma perspectiva nacionalista e reformista. A participação popular passou a ser vista como condição essencial para o desenvolvimento[3]. A implementação das Reformas de Base, especialmente a agrária, foi a principal discussão do Governo João Goulart, tanto na fase parlamentarista como na presidencialista. Inúmeros setores se posicionaram a favor das Reformas de Base: o Governo, políticos e entidades da sociedade civil. No entanto, a multiplicidade de propostas, a insistência dos proprietários em vetar uma rápida redistribuição de terra e a resistência dos setores radicais em negociar com os mais conservadores ou moderados, gerou um impasse que levou à radicalização[4], que perdurou até a queda do regime democrático.

Quais eram as Reformas de Base propostas no início da década de 1960? Consistiam em várias medidas, como a reforma bancária, a reforma tributária, a reforma do estatuto do capital estrangeiro, a reforma administrativa, a reforma eleitoral, a reforma universitária, a reforma urbana e a reforma agrária. Vejamos as reformas debatidas com um pouco mais de atenção.

A reforma bancária visava direcionar o emprego dos recursos depositados nos bancos de forma condizente com o interesse coletivo da Nação, não apenas de acordo com os interesses empresariais dos dirigentes e acionistas das casas bancárias. Deste modo, seria eliminada a manipulação da poupança popular em prol de interesses privados. Propunha-se a modificação da política creditícia, buscando a ampliação e democratização do acesso ao crédito e ao financiamento, inclusive o crédito rural e o crédito habitacional. Os bancos deveriam ser órgãos impulsionadores do desenvolvimento, não meros especuladores e agiotas. Além disto, a reforma bancária englobava o reforço do papel do Banco do

PALAVRAS-CHAVE
Estado brasileiro e desenvolvimento; reformas de base; governo de João Goulart; Constitucionalismo democrático; Constituição Federal brasileira de 1988; democracia econômica e social no Brasil

PALABRAS CLAVE
Estado brasileño y desarrollo; reformas de base; gobierno de João Goulart; Constitucionalismo democrático; Constitución Federal brasileña de 1988; democracia económica y social em Brasil

KEYWORDS
Brazilian state and development; basic reforms; João Goulart government; democratic constitutionalism; Brazilian Federal Constitution of 1988; Economic and social democracy in Brazil

Brasil na política creditícia e monetária, um maior controle sobre o câmbio (o chamado monopólio do câmbio), a participação dos trabalhadores nos órgãos decisórios do sistema financeiro nacional, a nacionalização dos bancos estrangeiros de depósito, entre outras medidas[5].

A proposta de reforma tributária tinha como fundamento o reforço dos impostos diretos em detrimento dos impostos indiretos, ampliando a tributação sobre o patrimônio e a renda. Outra medida seria a federalização do Imposto Territorial Rural (ITR), que, no texto constitucional de 1946, era de competência dos Estados (artigo 19, I)[6].

A lei de remessa de lucros (Lei nº 4.131, de 03 de setembro de 1962) era o principal objetivo da reforma do estatuto do capital estrangeiro, cujo fundamento era a tentativa de implementar um desenvolvimento nacional autônomo. Propunha-se, ainda, a nacionalização das concessionárias de serviço público, dos bancos de depósito, das companhias de seguro, a ampliação do controle nacional sobre a exploração dos recursos minerais e da energia elétrica, entre outras políticas[7].

A reforma administrativa foi proposta para reforçar o Estado e lhe assegurar instrumentos para atuar melhor nas esferas econômica e social. Dentre várias medidas, defendia-se a institucionalização de um órgão de planejamento nacional, a ser coordenado com os órgãos de desenvolvimento regional, como a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste); a ampliação do monopólio estatal do petróleo para todo o refino e a distribuição; a estruturação do Estado como planejador e executor da política energética, a partir da atuação da Eletrobrás, que havia acabado de ser constituída (Lei nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961); a recuperação e ampliação das ferrovias e portos, a racionalização dos serviços públicos e a ampliação da participação dos trabalhadores nos órgãos decisórios da Administração Pública[8].

A reforma eleitoral defendia o voto dos analfabetos, a elegibilidade de soldados e sargentos e a democratização dos partidos políticos. O seu pilar central estava na adoção de uma legislação de combate à influência do poder econômico nas eleições[9].

A visão defendida pela reforma universitária era a de uma universidade para todos, não apenas para a formação intelectual das elites. Combatia, assim, a visão do ensino superior como privilégio. Propunha-se a abertura do acesso à universidade, com a eliminação do sistema de vagas pré-determinadas a serem preenchidas pelo exame vestibular. O ensino superior deveria ser entendido como um direito, buscando-se a “universalização” da universidade. Além disto, a reforma universitária pretendia democratizar a estrutura universitária, com o fim da vitaliciedade da cátedra e a ampliação da participação dos alunos e funcionários nos processos decisórios[10].

A reforma urbana, assim como a reforma agrária, dependia da mudança constitucional, necessitando da facilitação da desapropriação, o que era bloqueado pelo texto constitucional de 1946, como veremos adiante. Ao combater o monopólio da propriedade imobiliária, a reforma urbana tinha por objetivo ampliar o acesso aos imóveis urbanos. Buscava, assim, combater a especulação imobiliária, a implementação de uma política efetiva de habitação popular planejada e com acesso ao crédito, a ampliação do acesso aos serviços públicos urbanos e uma política de transporte coletivo (que hoje chamaríamos de “mobilidade urbana”)[11].

A reforma agrária era a principal das Reformas de Base. Romper com o monopólio da propriedade da terra e democratizar o acesso à propriedade era entendido como a superação do maior empecilho ao desenvolvimento brasileiro. O objetivo consistia na ampliação do mercado interno e na incorporação dos trabalhadores rurais ao processo de desenvolvimento, além da garantia das necessidades de abastecimento das áreas urbanas. A Constituição de 1946 tratou da propriedade em dois dispositivos, um, o artigo 141, §16 (“*É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interêsse social,* ***mediante prévia e justa***

***indenização em dinheiro**.")* situado no capítulo dos direitos e garantias individuais e o outro, o artigo 147 (*"**O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social**. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos"*), localizado no capítulo da ordem econômica e social. Apesar do retrocesso em matéria de desapropriação, a função social da propriedade estava consagrada no texto constitucional[12].

O grande tema debatido no período democrático pós-1945 foi o obstáculo constitucional à desapropriação para a reforma agrária e a reforma urbana. Alguns setores chegaram a propor que os casos referentes aos latifúndios improdutivos fossem analisados exclusivamente sob o artigo 147 da Constituição, e não sob o artigo 141, §16. As reformas agrária e urbana, no entanto, só poderiam ser promovidas efetivamente com a mudança da Constituição[13]. Desta maneira, a exigência da reforma constitucional se acrescentou às Reformas de Base, colocando o governo sob suspeita ainda maior dos setores mais conservadores da sociedade[14].

O Poder Executivo pressionou o Congresso Nacional e inúmeros projetos sobre a questão agrária parados há anos foram aprovados. Um deles foi a Lei nº 4.132, de 10 de julho de 1962, que dispõe sobre a desapropriação por interesse social (cujo projeto havia sido encaminhado ao Congresso ainda por Getúlio Vargas). Foi também finalmente aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963), expandindo a legislação trabalhista para o campo. Em 11 de outubro de 1962, o governo criou, por meio da Lei Delegada nº 11, a SUPRA (Superintendência para Reforma Agrária), autarquia ligada diretamente à Presidência da República, cuja missão seria a de criar condições políticas e institucionais para a execução da reforma agrária[15].

Com o retorno do país ao Presidencialismo, em janeiro de 1963, João Goulart adquiriu plenos poderes para tentar promover as Reformas de Base. Celso Furtado foi encarregado de elaborar um plano de desenvolvimento, denominado Plano Trienal. De acordo com o Plano Trienal: *"A atual estrutura agrária do País erige-se, assim, em grave empecilho à aceleração do desenvolvimento da economia nacional, impondo-se o seu ajustamento às exigências e necessidades de progresso da sociedade brasileira"*[16]. O Plano Trienal identificava a origem do atraso relativo da agricultura brasileira (a baixa produtividade e a pobreza das populações rurais) com a deficiente estrutura agrária existente no país. O traço marcante era a absurda e antieconômica distribuição de terras, situada entre dois extremos. De um lado, os poucos que controlam extensões gigantescas, cujas dimensões impediam ou dificultavam a sua utilização produtiva. De outro, os inúmeros proprietários de pequenos lotes, inferiores a 10 hectares, cuja extensão era insuficiente para assegurar a subsistência familiar. A concentração da propriedade, de acordo com o Plano Trienal, estimulava o absenteísmo e criava formas de exploração da terra injustificáveis socialmente e danosas economicamente[17].

A reforma agrária era proposta no Plano Trienal, devendo observar os seguintes objetivos mínimos:

> *"a) nenhum trabalhador que, durante um ciclo agrícola completo, tiver ocupado terras virgens e nelas permanecido sem contestação, será obrigado a pagar renda sôbre a terra economicamente utilizada; b) nenhum trabalhador agrícola, foreiro ou arrendatário por dois ou mais anos em uma propriedade, poderá ser privado de terras para trabalhar, ou de trabalho, sem justa indenização; c) nenhum trabalhador que obtiver da terra em que trabalha -ao nível da técnica que lhe é acessível- rendimento igual ou inferior ao salário mínimo familiar, a ser fixado regionalmente, deverá pagar renda sôbre a terra, qualquer que seja a forma que esta assuma; d) tôdas as terras, consideradas necessárias à produção de alimentos, que não estejam sendo utilizadas ou o estejam para outros fins, com rendimentos inferiores à médias estabelecidas regionalmente, deverão ser desapropriadas para pagamento a longo prazo"*[18].

Além do governo do Presidente João Goulart, a pressão pela reforma agrária era simbolizada por dois movimentos populares: as Ligas Camponesas, originárias de Pernambuco, mas que se espalharam por todo o Nordeste, cujo líder era o advogado e, depois, deputado Francisco Julião; e o MASTER (Movimento dos Agricultores Sem Terra), do Rio Grande do Sul, que conseguiu o apoio do então Governador Leonel Brizola para a implantação dos primeiros assentamentos rurais no sul do país. Nacionalmente, todos os movimentos pró reforma agrária se articularam para a realização do I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, que ocorreu em novembro de 1961, em Belo Horizonte, com a participação de 1600 delegados de todo o país. Neste congresso, Francisco Julião fez a seguinte declaração, que sintetiza, de certa forma, a luta pela reforma agrária que então se travava no país, e sua vinculação com as demais Reformas de Base:

> *"Aqui estamos realizando pacificamente, em ambiente democrático, dentro das garantias constitucionais, uma luta pela verdadeira legalidade. E legalidade é terra para os camponeses trabalhadores. Legalidade é reforma do ensino para que os estudantes brasileiros possam estudar. Legalidade é o controle dos lucros das empresas estrangeiras. Legalidade é a defesa intransigente dos nossos minérios, para que possamos construir o futuro da nossa pátria. Legalidade é a ampliação do direito de greve. É essa a legalidade que desejamos, já e já, porque sem isso, 75% das terras brasileiras continuarão nas mãos de 8% de brasileiros, o que é uma calamidade"*[19].

As derrotas e bloqueios enfrentados pelo governo no Congresso geraram uma campanha nacional de pressão contra o Legislativo e a favor das Reformas de Base[20]. O ponto alto dessa campanha seria o Comício das Reformas, realizado em 13 de março de 1964, no Rio de Janeiro. Com a presença de quase todas as lideranças reformistas, o Presidente João Goulart assinou o Decreto nº 53.700, em que considerava de interesse social, portanto, passíveis de desapropriação, os imóveis de mais de 500 hectares situados até a 10 quilômetros da margem das rodovias, ferrovias e açudes. Com este decreto, o Presidente unificou contra si e contra o regime democrático a classe dos proprietários[21].

Logo após o Comício das Reformas, em 15 de março de 1964, o Presidente João Goulart encaminhou a Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, na qual propunha uma emenda constitucional para tornar possível a reforma agrária no Brasil. A proposta da última Mensagem Presidencial de João Goulart parte do princípio de que o uso da propriedade é condicionado ao bem-estar social e a ninguém é lícito manter a terra improdutiva por força do direito de propriedade. A proposta de emenda constitucional encaminhada previa a desapropriação mediante o pagamento em títulos públicos. Além disso, na Mensagem Presidencial havia a defesa de um programa de produção de alimentos para o mercado interno, que deveria ter prioridade sobre as demais culturas, visando reorientar a produção agrícola do país para o abastecimento do mercado interno, liquidando, assim, com o caráter colonial da agricultura brasileira, voltada predominantemente para a exportação[22].

A resposta às Reformas de Base veio há exatos 50 anos: o golpe de Estado militar, apoiado por parcela expressiva da nossa elite econômica, inclusive a maior parte dos meios de comunicação de massa, e por uma potência estrangeira, os Estados Unidos, cuja participação na preparação e realização do golpe está hoje fartamente documentada[23]. O preço da ousadia de se exigir Reformas de Base foi a destruição do regime democrático e a implantação de uma ditadura de 21 anos.

O resultado da não realização das Reformas de Base foi a adoção de uma política econômica pela ditadura militar que permanece até hoje, 50 anos depois, como fundamento da acumulação capitalista no Brasil: a manutenção do país como uma estrutura fundada na acumulação primitiva permanente de capital.

A acumulação primitiva (*"ursprüngliche Akkumulation"*) de capital é o processo que marcou os primórdios do capitalismo, envolvendo fraudes, roubos e todo tipo de violência[24]. Trata-se de uma "acumulação por espoliação", em que se aliam o poder do dinheiro e o poder do Estado, seja diretamente, por conivência ou por omissão. Abrem-se, assim, espaços para a acumulação privada desenfreada, geralmente com dinheiro público a juros subsidiados, como os financiamentos do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) no processo de privatização e na política dos chamados "campeões nacionais".

Inspirando-se na concepção de Caio Prado Jr sobre o "sentido da colonização"[25], Leda Paulani entende que o sentido da industrialização no pós-1964, fundado em empresas multinacionais, foi construir a base para o regime de acumulação sob dominação financeira que se consolidaria nos anos 1990. A internacionalização da produção industrial promovida pelos militares foi o substrato necessário para o desenvolvimento da financeirização e para a consolidação do Brasil como uma plataforma de valorização financeira internacional, processo consumado na década de 1990 e mantido em suas bases até hoje. A ditadura de 1964 deixou de construir uma economia industrial avançada e ajudou a estruturar um complexo de apropriação e promoção mercantil que utiliza permanentemente formas diversificadas de acumulação primitiva, instituindo, nas palavras de Carlos Brandão, uma máquina de produzir desigualdades potente e sofisticada.

A diferença entre a acumulação primitiva de capital do início do capitalismo para o atual está no discurso econômico dominante. Antes, era o discurso mercantilista, de defesa dos mercados pelo Estado. Atualmente, o discurso é o da supremacia dos mercados, da concorrência, da competitividade, da eficiência[26], cuja concretização se demonstra no privilégio patrimonialista de uma minoria privilegiada e bem posicionada junto ao Estado. A acumulação primitiva permanente no Brasil está baseada na apropriação privada do território e dos bens públicos pela minoria privilegiada, na retenção especulativa da propriedade e do dinheiro e na preponderância da esfera da circulação, e não da produção, no espaço nacional. Essa apropriação privada do território e dos recursos naturais mantém uma contínua "fuga para a frente", com abundância de terra, força de trabalho, recursos naturais e financiamento público. A consequência deste modelo é a estrutura concentrada da propriedade e da renda, mantidas por um pacto político conservador que impede qualquer possibilidade de ruptura.

Como afirma Leda Paulani, o Brasil se tornou uma plataforma de valorização financeira, capaz de proporcionar aos rentistas nacionais e estrangeiros ganhos incalculáveis em moeda forte. O Poder Público, assim, extrai boa parte da renda real da população e a transfere para a esfera da valorização financeira, garantindo o rentismo fundado nos títulos da dívida pública[27].

Em relação ao setor agrário, a história não foi diferente. A narrativa liberal da modernização agrária, segundo Juarez Rocha Guimarães, caracteriza-se pela defesa implacável da propriedade, a organização da produção para a maximização de lucros e a inserção direta da agricultura brasileira no mercado mundial. Deste modo, esvazia-se o desenvolvimento agrário, cada vez mais mercantilizado, e voltado à geração de divisas com a exportação de *commodities*. Este foi o percurso seguido no pós-1964, que tornou o campo complementar à modernização urbana, dando origem ao agronegócio (*agribusiness*). A modernização das relações produtivas no campo, com a empresarialização e o agronegócio, no entanto, não alterou o sistema de concentração fundiária. Embora elogiado por representar um setor em que o país tem liderança no mercado internacional, a lógica do agronegócio é a mesma lógica de concentração, exploração e exclusão que caracteriza o modelo agrário brasileiro[28].

O que ocorreu no Brasil a partir de 1964, e de modo acelerado a partir dos anos 1990, foi uma cada vez maior especialização regressiva, com a perda do dinamismo industrial, cada vez com maiores acréscimos de conteúdo importado e

redução de inovações tecnológicas, chegando, em alguns setores, à desindustrialização. O núcleo da economia voltou a ser a produção de produtos primários (*commodities*) para exportação, reforçando as características patrimonial-rentistas dos grupos econômicos nacionais. Sem uma estratégia industrial definida por parte do Estado, assistimos à reprimarização da economia brasileira[29], dando razão às palavras de um antigo aluno desta Faculdade, Oswald de Andrade, que assim definia o Brasil:

> *"País de sobremesa. Exportamos bananas, castanhas-do-pará, cacau, café, coco e fumo. País laranja! (...) Os nossos economistas, os nossos políticos, os nossos estadistas deviam refletir sobre este resultado sintético da história pátria. Somos um país de sobremesa. Com açúcar, café e fumo só podemos figurar no fim dos menus imperialistas. Claro que sobremesa nunca foi essencial. Quando os nossos grandes compradores, por falta de dinheiro ou mitragem, suspendem a sobremesa, mergulhamos nas mais desgraçadas e imprevistas das crises"*[30].

Esta estrutura foi mantida e, algumas vezes, agravada sob a Constituição de 1988. Algumas das pautas das Reformas de Base chegaram a ser incorporadas no processo de redemocratização, como o voto dos analfabetos, adotado em 1985, ou a inclusão de dispositivos favoráveis à reforma urbana (artigos 182 e 183) e à reforma agrária (artigos 184 a 186 e 188 a 191)[31] no texto constitucional. A Constituição, ainda, promoveu a maior distribuição de renda da nossa história, ao assegurar expressamente o direito à aposentadoria a todos os trabalhadores rurais (artigos 7º, XXIV, 195, §8º, 201, §7º, II)[32].

No entanto, a Constituição democrática de 1988 recebeu o Estado estruturado sob a ditadura militar, ou seja, o Estado reformado pelo PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), elaborado por Roberto Campos e Octavio Gouveia de Bulhões no governo do Marechal Castello Branco[33]. O PAEG, e as reformas a ele vinculadas, propiciou a atual configuração do sistema monetário e financeiro, com a criação do Banco Central do Brasil (Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964)[34], do sistema tributário nacional (Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, e Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966)[35] e da atual estrutura administrativa, por meio da reforma instituída pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ainda hoje em vigor.

Implementada desde a crise econômica dos anos 1970, que se prolongaria por décadas no Brasil, a política de controle de gastos e centralização orçamentária seria mantida por todo o processo de redemocratização e constitucionalização do país. A Constituição de 1988 consolidou o papel do Banco Central como autoridade monetária (artigo 164) e consagrou a centralização da elaboração e controle orçamentários. A finalização deste processo de centralização monetária e orçamentária se deu com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000)[36].

A reforma agrária, principal Reforma de Base, foi incorporada à Constituição de 1988. Ao analisá-la mais detidamente, poderemos perceber os dilemas da concretização das reformas sociais estruturantes no Brasil.

A demanda por terra no Brasil engloba de 1,5 milhão a 3,5 milhões de famílias, representando uma necessidade muito superior à capacidade do Estado responder adequadamente, o que representa a origem de muitos dos conflitos pela terra no país. Estes conflitos, no entanto, após a Constituição de 1988, também se acirraram em virtude do fortalecimento dos movimentos sociais de trabalhadores sem terra e pequenos produtores, que constantemente pressionam o Poder Público para a realização da reforma agrária. É neste sentido que Antônio Márcio Buainain afirma que, no Brasil, a reforma agrária se realiza mediante o conflito[37]. Ao se estruturar desta forma reativa, a reforma agrária no Brasil acabou por se tornar uma política ordinária, cíclica, rotineira, tendo retirado o seu caráter extraordinário, de necessidade de adoção de soluções mais duradouras[38], como determina o texto constitucional.

De acordo com a Constituição de 1988, a reforma agrária atinge os imóveis rurais que não cumprem com a sua função social. A propriedade rural deve cumprir sua função social mediante o atendimento, simultâneo, dos requisitos explicitados no artigo 186 da Constituição: I) aproveitamento racional e adequado; II) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III) observância das disposições que regulam as relações de trabalho e IV) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietário e dos trabalhadores. Estes requisitos devem ser atendidos simultaneamente. O cumprimento de um ou de alguns dos requisitos não basta para considerar atendida a exigência constitucional da função social da propriedade rural. O artigo 186 da Constituição de 1988 especificou, assim, o sentido constitucionalmente conferido ao princípio da função social da propriedade, já previsto nos artigos 5º, XXIII e 170, III, dotando-o de conteúdo positivo mais preciso[39].

A observância dos requisitos do artigo 186 da Constituição, portanto, é essencial para que a propriedade rural cumpra sua função social e que tenha direito à proteção constitucional. Estes requisitos, como prescreve o próprio texto constitucional, devem ser observados simultaneamente, não parcialmente, para configurar a realização do preceito constitucional da função social da propriedade rural. Deste modo, o imóvel rural que desrespeita a legislação ambiental e trabalhista, de acordo com o disposto no artigo 186, II, III e IV da Constituição de 1988, não cumpre sua função social, sendo passível de desapropriação para fins de reforma agrária, nos termos do artigo 184.

Em relação à proteção da propriedade produtiva, prevista no artigo 185, II[40] da Constituição, a discussão é mais complexa. José Afonso da Silva, por exemplo, entende que a Constituição garante um tratamento especial para a propriedade produtiva, estabelecendo uma proibição absoluta de desapropriação para fins de reforma agrária[41]. Discordo deste posicionamento, afinal o próprio conceito de "propriedade produtiva" da Constituição de 1988 não é puramente econômico. A produtividade protegida pelo texto constitucional é a produtividade no que significa de socialmente útil, no que contribui para a coletividade, em suma, no que efetivamente cumpre de sua função social.

A função social da propriedade, cujo conteúdo essencial está determinado pelo artigo 186, deve ser observada por todos os tipos de propriedade de bens de produção[42] garantidos pela Constituição de 1988. Não há propriedade, enquanto bem de produção, que escape ao pressuposto da função social[43], nem mesmo a propriedade produtiva do artigo 185, II. Afinal, a própria Constituição de 1988 determina que a propriedade produtiva deve cumprir sua função social, ao determinar a função social da propriedade como um dos princípios da ordem econômica (artigo 170, III) e, ao prever, no parágrafo único do mesmo artigo 185, que a lei deverá fixar normas para o cumprimento dos requisitos relativos à função social da propriedade produtiva. E estas normas não podem, de forma alguma, contrariar o disposto no artigo 186 da mesma Constituição.

Não basta, portanto, que a terra seja produtiva para ser garantida constitucionalmente. A propriedade, mesmo produtiva, tem que cumprir sua função social. A produtividade é apenas um dos requisitos da garantia constitucional da propriedade[44]. A propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação por cumprir as exigências constitucionais, ou seja, desde que cumpra sua função social[45].

No Brasil, a reforma agrária é impossível de ser realizada sem o pagamento de indenização aos proprietários. A preocupação principal do Estado, então, é a necessidade de adquirir a maior quantidade de terras possível pelo menor preço e em condições as menos desvantajosas possíveis, buscando a formação de um estoque de terras. Além disto, o Estado deve buscar meios alternativos, previstos constitucionalmente, para a obtenção de terras para a reforma agrária[46], como a aquisição por meio da utilização do Imposto Territorial Rural (artigos 153, VI e 153, §4º, agora tributo de competência federal) ou a expropriação de terras em virtude do combate à produção e tráfico de entorpecentes (artigo 243), além da, ainda bloqueada no Congresso Nacional,

proposta de emenda constitucional que permitiria a expropriação das terras em que houvesse exploração do trabalho escravo.

É muito comum o questionamento sobre a viabilidade econômica da reforma agrária. A este respeito, José Eli da Veiga destaca dois efeitos gerados pela reforma agrária: o efeito produtivo e o efeito distributivo. Por mais economicamente inviável que possa se tornar uma política de reforma agrária, é impossível refutar o efeito redistributivo da transferência de propriedade[47], o que torna a reforma agrária uma das principais políticas de distribuição de renda de que dispõe o Estado brasileiro sob a Constituição de 1988. Além disto, a reforma agrária significa também a expansão da cidadania para o campo[48].

Não bastassem os efeitos de ampliação da cidadania e de redistribuição de renda, a reforma agrária significa, ainda, segundo José de Souza Martins, a recuperação do controle sobre o território por parte do Estado, com a restrição ao direito de domínio da propriedade. Este processo, lento, de recuperação do poder estatal sobre o território se iniciou com a Revolução de 1930 (Código de Águas e Código de Minas, nacionalização do subsolo, primeira previsão constitucional da função social da propriedade[49]). Com a Constituição de 1988, o âmbito de controle territorial da União se ampliou também para as terras indígenas (artigo 231), terras tradicionalmente ocupadas por descendentes de quilombolas (artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e terras utilizadas pela produção e tráfico de drogas (artigo 243). A reforma agrária está situada neste processo de retomada do domínio territorial por parte do Estado nacional, um componente da consolidação da soberania nacional, além de estar inserida na questão social. A reforma agrária demonstra a precedência do Estado sobre a propriedade, retirando os direitos territoriais do particular e os entregando à coletividade. A função social da propriedade, assim, também significa uma função política da propriedade[50].

As Reformas de Base consistem no verdadeiro limite do nosso constitucionalismo democrático. Sua implementação ameaça solapar as bases do nosso regime político. Isto ocorreu sob a Constituição de 1946, quando, nas poucas ocasiões em que o debate sobre a ampliação ou a concretização de direitos chegou ao nível da discussão constitucional, a Constituição serviu como bloqueio das políticas de inclusão. O caso mais notório, como vimos, é o da reforma agrária, impedida pelo artigo 141, §16 da Constituição de 1946, que exigia indenização prévia e em dinheiro para a desapropriação dos latifúndios improdutivos. A Constituição, assim, funcionou como um bloqueio à atuação do Estado, não como estipuladora ou incentivadora desta atuação. Ela não foi um projeto de organização política e social, pelo contrário.

O que se pode perceber, então, é que durante o período em que houve uma maior atuação deliberada do Estado no sentido de transformar as estruturas econômicas, políticas e sociais, com efetiva ampliação de direitos fundamentais e de políticas públicas implementadoras, parcial ou totalmente, destes direitos, a Constituição ficou à margem deste processo. Esta atuação estatal não se justificou pela estrutura ou pelo programa constitucional. Pelo contrário, conforme se radicaliza a direção inclusiva das políticas do Poder Executivo, como no período das “Reformas de Base”, mais o texto constitucional foi levantado pela doutrina constitucionalista e pelos setores políticos conservadores como obstáculo à ampliação da cidadania. Isto ocorreu até o momento em que não era mais suficiente, ou eficaz, o argumento jurídico-constitucional de bloqueio, e, em 1964, se apelou, então, para o golpe militar.

A não concretização dos dispositivos sociais da Constituição de 1988, como suas disposições e políticas de distribuição de terras, reforma urbana e reforma agrária demonstra a permanência fática desta barreira político-ideológica. A prática política e o contexto social favorecem uma concretização restrita e excludente dos dispositivos constitucionais. O problema é que, não havendo concretização da Constituição enquanto mecanismo de orientação da sociedade, ela deixa de funcionar como documento legitimador do Estado. Na medida em que se amplia a falta de concretização

constitucional, com as responsabilidades e respostas sempre transferidas para o futuro, intensifica-se o grau de desconfiança e descrédito no Estado, seja como poder político, ou como implementador de políticas públicas. O resultado da não realização das Reformas de Base e do descumprimento sistemático da Constituição de 1988 pode ser sintetizado na frase de Celso Furtado, pronunciada no final dos anos 1990: *"Em nenhum momento de nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser"*[51].

As Reformas de Base continuam a ser o limite fático do nosso constitucionalismo democrático. Aparentemente, o preço a se pagar pela manutenção de nossa democracia formal é o constante adiamento da implementação das Reformas de Base. Parece haver a crença no meio político de que o governante que ousar tentar realizá-las talvez padeça do mesmo destino de João Goulart. Este receio não pode servir de justificativa para o adiamento perpétuo das Reformas de Base. Se elas são o limite de nosso constitucionalismo democrático, está mais do que na hora de ousarmos ir além destes limites.

Há 50 anos sabemos quais são as reformas necessárias para a transformação das estruturas econômicas e sociais do Brasil. Sabemos quais são as reformas necessárias para a superação do subdesenvolvimento, para, nas palavras de Celso Furtado, o término da construção da Nação. Não por acaso são as reformas que nunca foram realizadas. Incorporadas em boa parte ao texto constitucional de 1988, são bloqueadas de todas as maneiras, com ativa participação do Poder Judiciário neste bloqueio.

Sem mobilização social, é impossível resgatar o projeto nacional de desenvolvimento, interrompido em 1964 e nunca mais retomado. A previsão sombria de Francisco de Oliveira, em seu clássico *Crítica à Razão Dualista*, de 1972, parece ter se cumprido. Escreveu Chico de Oliveira à guisa de conclusão: *"Nenhum determinismo ideológico pode aventurar-se a prever o futuro, mas parece muito evidente que este está marcado pelos signos opostos do apartheid ou da revolução social"*[52]. A revolução não ocorreu, em compensação o *apartheid* social está cada vez mais forte.

Precisamos restituir a força constituinte ao texto da Constituição de 1988. Conseguir a concretização das políticas emancipatórias presentes na Constituição democrática de 1988 no Brasil não é uma reforma, mas uma verdadeira revolução.

Talvez, a melhor resposta às promessas constitucionais não realizadas seja a dada por Francisco de Oliveira, em seminário sobre os 40 anos da SUDENE, em que tratou de outra promessa não cumprida pela Constituição de 1988, a da superação das desigualdades regionais: "*Mas é da nostalgia benjaminiana que se trata: o das oportunidades perdidas, do que poderia ter sido e que não foi, o da chance da história que passou e que não volta mais. (...) E lhe dizem que nunca houve a batalha fatal, que foi apenas um pesadelo, que a história é feita de derrotas e que a derrota das derrotas é essa celebração. Porque a celebração dos derrotados é a derrota dos vencedores. Porque a celebração dos derrotados vergasta a vitória dos vencedores com o amargor da incompletude, da falsificação, da desolação*"[53].

Celebrar a derrota das Reformas de Base, cinquenta anos depois, assim como celebrar a derrota do projeto emancipatório de 1988, vinte e cinco anos depois, talvez seja a forma mais sensata e realista de lidar com estas efemérides. A democracia formal, aparentemente, está garantida, mas o potencial transformador e igualitário da Constituição de 1988 foi, por enquanto, derrotado. A história da ampliação da democracia formal para a democracia econômica e social no Brasil, assim como a história da superação do subdesenvolvimento brasileiro, como pretendiam as Reformas de Base, é, ainda, predominantemente, uma história de derrotas. Mas, de que vale lembrar e celebrar essas derrotas? A celebração da derrota nos mostra que, apesar de tudo, ainda é possível ir além. Até quando devemos celebrar esta derrota, só a História poderá dizer. E a História ainda não acabou.

Há 50 anos, nos privaram da democracia. Há 50 anos, roubaram o nosso país. Já está mais do que na hora de exigirmos que ele nos seja devolvido.

NOTAS

[1] Resumo e palavras-chave elaborados pelo Conselho de Direção da REB.

[2] Ugo MATTEI. *Contro Riforme*. Torino: Giulio Einaudi, 2013, pp. 5 e ss.

[3] Oswaldo MUNTEAL; Jacqueline VENTAPANE; Adriano de FREIXO. João Goulart: Um Brasil a ser Construído. *In* Oswaldo MUNTEAL; Jacqueline VENTAPANE; Adriano de FREIXO (orgs.). *O Brasil de João Goulart: Um Projeto de Nação*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio/ Contraponto, 2006, pp. 7 e ss.

[4] Aspásia de Alcântara CAMARGO. A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964). *In* Boris FAUSTO (coord.). *História Geral da Civilização Brasileira,* tomo III, vol. 10, 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991, pp. 201-202 e 211-213.

[5] SILVA, Luiz Osiris da. *O que são reformas de base?* São Paulo: Fulgor, 1963, pp. 27-34; GOULART, João. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: 1964, pp. XXXVIII-XXXIX; CORBISIER, Roland. *Reforma ou revolução?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968, pp. 118-124 e VIANA, Cibilis da Rocha. *Reformas de base e a política nacionalista de desenvolvimento - De Getúlio a Jango*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980, pp. 168-173.

[6] SILVA, Luiz Osiris da. *O que são reformas de base? cit*., pp. 35-38; CORBISIER, Roland. *Reforma ou revolução? cit*., pp. 111-113 e VIANA, Cibilis da Rocha. *Reformas de base e a política nacionalista de desenvolvimento cit*., pp. 165-167.

[7] Luiz Osiris da SILVA, *O Que São Reformas de Base? cit*., pp. 39-48; João GOULART, *Mensagem ao Congresso Nacional cit.,* pp. XXXIV-XXXV, 38-43 e 47-53 e Cibilis da Rocha VIANA, *Reformas de Base e a Política Nacionalista de Desenvolvimento cit*., pp. 147-161.

[8] Luiz Osiris da SILVA, *O Que São Reformas de Base? cit*., pp. 49-52; João GOULART, *Mensagem ao Congresso Nacional cit*., pp. XXI-XXII, XXXV-XXXVIII, XLIII-XLV, XLVII, 3-7, 54-68, 70-75 e 81-83 e Roland CORBISIER, *Reforma ou Revolução? cit*., pp. 108-111.

[9] Luiz Osiris da SILVA, *O Que São Reformas de Base? cit*., pp. 53-56; João GOULART, *Mensagem ao Congresso Nacional cit.,* pp. LIV-LVI e Roland CORBISIER, *Reforma ou Revolução? cit*., pp. 106-108. A defesa de uma legislação contra a influência do poder econômico ganhou força após a atuação do IPES (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais) e do IBAD (Instituto Brasileiro de Ação Democrática) nas eleições de 1962, ocasião em que financiaram a eleição de vários parlamentares conservadores utilizando recursos obtidos com empresários, grandes proprietários de terra, multinacionais e o próprio governo norte-americano. Vide BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz . *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964)*. 7ª ed. Rio de Janeiro/Brasília: Revan/EdUnB, 2001, pp. 81-87 e, especialmente, a exaustiva pesquisa de DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado - ação política, poder e golpe de classe*. 5ª ed, Petrópolis: Vozes, 1987.

[10] Luiz Osiris da SILVA, *O Que São Reformas de Base? cit*., p. 57; João GOULART, *Mensagem ao Congresso Nacional cit*., pp. LVI-LVII e Roland CORBISIER, *Reforma ou Revolução? cit*., pp. 124-129.

[11] Luiz Osiris da SILVA, *O Que São Reformas de Base? cit*., pp. 60-63; João GOULART, *Mensagem ao Congresso Nacional cit*., pp. 196-203 e Roland CORBISIER, *Reforma ou Revolução? cit*., pp. 116-118.

[12] Luiz Osiris da SILVA, *O Que São Reformas de Base? cit*., pp. 15-26; Roland CORBISIER, *Reforma ou Revolução? cit*., pp. 113-116 e Aspásia de Alcântara CAMARGO, "A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)" *cit*., pp. 143-144. Vide ainda, para o debate na Assembleia Constituinte de 1946, ALMINO, João. *Os democratas autoritários - liberdades individuais, de associação política e sindical na Constituinte de 1946*. São Paulo: Brasiliense, 1980, pp. 102-108 e 226-228.

[13] Para uma compilação dos vários projetos de reforma agrária apresentados e discutidos entre 1946 e 1964, vide STEDILE, João Pedro (org.), *A questão agrária no Brasil: programas de reforma agrária 1946-2003*. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005, pp. 17-117

[14] CAMARGO, Aspásia de Alcântara. "A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964)" *cit*., pp. 200-201 e 211-213.

[15] VIANA, Cibilis da Rocha. *Reformas de base e a política nacionalista de desenvolvimento, cit*., pp. 131-143 e CAMARGO, Aspásia de Alcântara. "A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964)" *cit*., pp. 202-204.

[16] PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano trienal de desenvolvimento econômico e social 1963-1965 (Síntese)*. Brasília, 1962, p. 149.

[17] PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social cit*., pp. 140-149.

[18] PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social cit*., pp. 194-195.

[19] JULIÃO, Francisco. Legalidade é Terra para os Camponeses que nela Trabalham. *In* Luiz Flávio de Carvalho COSTA (org.), *O Congresso Nacional camponês: trabalhadores rurais no processo político brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Mauad X/Edur, 2010, p. 77.

[20] CAMARGO, Aspásia de Alcântara. "A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964)", *cit*., pp. 213-215 e 218-219.

[21] GOULART, João. Discurso do presidente João Goulart no comício do dia 13 de março na Central do

Brasil – 1964. *In* João Pedro STEDILE, (org.), *A Questão Agrária no Brasil: Programas de Reforma Agrária 1946-2003 cit.*, pp. 97-110, especialmente pp. 99-100 e 103-107 e CAMARGO, Aspásia de Alcântara. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964), *cit.*, pp. 221-222.

[22] GOULART, João. *Mensagem ao Congresso Nacional cit.*, pp. LI-LIV, 95-98 e 109-116; Luiz Alberto Moniz BANDEIRA, *O Governo João Goulart cit.*, pp. 163-165 e VIANA, Cibilis da Rocha. *Reformas de base e a política nacionalista de desenvolvimento cit.*, pp. 182-184.

[23] BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de história.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973, pp. 435-475; BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O governo João Goulart cit.*, pp. 121-129, 133-146, 148-154, 157-161, 168-170, 173-175 e 181-182 e FICO, Carlos . *O grande irmão: da operação Brother Sam aos anos de chumbo - O governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, pp. 67-111.

[24] MARX, Karl. *Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie,* 38ª ed. Berlin: Dietz Verlag, 2007, vol. 1 *(Der Produktionsprozeβ des Kapitals*), capítulo 24, pp. 741-791.

[25] Nas palavras de Caio Prado Jr: *"Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois, algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura, bem como as atividades do país. Virá o branco europeu para especular, realizar um negócio; inverterá seus cabedais e recrutará a mão-de-obra que precisa: indígenas ou negros importados. Com tais elementos, articulados numa organização puramente produtora, industrial, se constituirá a colônia brasileira" in* PRADO Jr, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo – Colônia.* São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 29.

[26] Vide, por todos, STÜRNER, Rolf. *Markt und Wettbewerb über alles? Gesellschaft und Recht im Fokus neoliberaler Marktideologie.* München: Verlag C. H. Beck, 2007.

[27] ARANTES, Paulo. A viagem redonda do capitalismo de acesso. *In Extinção.* São Paulo: Boitempo Editorial, 2007, pp. 176-178; PAULANI, Leda Maria. Capitalismo Financeiro, Estado de Emergência Econômico e Hegemonia às Avessas. *In* Francisco de OLIVEIRA; Ruy BRAGA & Cibele RIZEK (orgs.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira.* São Paulo: Boitempo Editorial, 2010, pp. 131-134; PAULANI, Leda Maria. Investimentos e servidão financeira: o Brasil do último Qqarto de século. *In Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico.* São Paulo: Boitempo Editorial, 2008, pp. 87-95 e BRANDÃO, Carlos. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo. *In* Alfredo Wagner Berno de ALMEIDA *et al., Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo.* Rio de Janeiro: Lamparina, 2010, pp. 39-41 e 43-59. Vide, ainda, TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. *In* José Luís FIORI (org.), *Estados e moedas no desenvolvimento das nações.* 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000, pp. 449-487.

[28] GUIMARÃES, Juarez Rocha. Do sentimento à imaginação republicana: em busca de uma narrativa para a reforma agrária do século XXI. *In* Heloísa Maria Murgel STARLING; Henrique Estrada RODRIGUES; Marcela TELLES (orgs.), *Utopias agrárias.* Belo Horizonte: EdUFMG, 2008, pp. 276-279; BUAINAIN, Antônio Márcio. Reforma agrária por conflitos: a gestão dos conflitos de terras no Brasil. *In* Antônio Márcio BUAINAIN (coord.). *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil.* Campinas: EdUNICAMP, 2008, pp. 17-20 e Bernardo Mançano FERNANDES, «Conflitualidade e Desenvolvimento Territorial» *in* Antônio Márcio BUAINAIN (coord.), *Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil cit.*, pp. 210-212. Sobre a política agrária do regime militar, vide, por todos, Wenceslau GONÇALVES Neto, *Estado e Agricultura no Brasil: Política Agrícola e Modernização Econômica Brasileira 1960-1980*, São Paulo, Hucitec, 1997.

[29] Carlos BRANDÃO, "Acumulação Primitiva Permanente e Desenvolvimento Capitalista no Brasil Contemporâneo" *cit.*, pp. 59-66.

[30] ANDRADE, Oswald de. *País de Sobremesa* (15.8.1937). *In Estética e Política.* 2ª ed. São Paulo: Globo, 2011, pp. 275-281.

[31] Os dispositivos sobre a reforma agrária foram os que geraram, talvez, a maior disputa ideológica durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Para um testemunho e análise desta disputa, vide José Gomes da SILVA, *Buraco Negro: A Reforma Agrária na Constituinte de 1987/88*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

[32] Sobre a importância dos dispositivos sobre seguridade social da Constituição de 1988, vide SANTOS, Cláudio Hamilton dos; GENTIL, Denise Lobato. A CF/88 e as finanças públicas brasileiras. *In* José Celso CARDOSO Jr (org.), *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios das políticas públicas nas áreas econômica e social.* Brasília: IPEA, 2009, vol. 1, pp. 152-157.

[33] Sobre o PAEG, vide NUNES, António José Avelãs. *Industrialização e desenvolvimento: a economia política do "modelo brasileiro de desenvolvimento".* São Paulo: Quartier Latin, 2005, pp. 351-413 e IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil.* 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, pp. 229-242 e 261-288. Sobre a permanência da

estrutura administrativa da ditadura sob a Constituição de 1988, vide, por todos, BERCOVICI, Gilberto. "O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece": a persistência da estrutura administrativa de 1967. *In* Edson TELES; Vladimir SAFATLE (orgs.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010, pp. 77-90.

[34] A legislação sobre o sistema financeiro nacional, boa parte dela ainda em vigor, foi quase toda aprovada durante o Governo do Marechal Castello Branco, como a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 (lei do Sistema Financeiro da Habitação), a já mencionada Lei nº 4.595/1964 (que cria o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional), a Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965 (lei do mercado de capitais) e o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966 (que reestrutura todo o setor de seguros e resseguros do país). Vide VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A administração do «milagre»: O Conselho Monetário Nacional - 1964-1974*. Petrópolis: Vozes, 1987, pp. 91-110; GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil.* São Paulo: Paulicéia, 1994, pp. 133-148 e NOVELLI, José Marcos Nayme. *Instituições, política e idéias econômicas: o caso do Banco Central do Brasil (1965-1998).* São Paulo: Annablume, 2001, pp. 129-133.

[35] Vide OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil.* 2ª ed. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991, pp. 43-90 e Fabrício Augusto de OLIVEIRA, *Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984).* São Paulo: Hucitec, 1995, pp. 15-30.

[36] Sobre o contexto de aumento do controle sobre o orçamento público no Brasil, processo que se encerraria com a Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, vide BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição económica. *Boletim de Ciências Económicas*, vol. XLIX, Coimbra, Universidade de Coimbra, 2006, pp. 60-64.

[37] BUAINAIN, Antônio Márcio. Reforma agrária por conflitos: a gestão dos conflitos de terras no Brasil, *cit.*, pp. 41-61. Para uma análise sobre a conflitualidade e a questão agrária, vide FERNANDES, Bernardo Mançano. Conflitualidade e desenvolvimento territorial, *cit.*, pp. 175-182.

[38] Cf. MARTINS, José de Souza. *Reforma agrária: o impossível diálogo.* Reimpr. São Paulo: EDUSP, 2004, pp. 127-131.

[39] TEPEDINO, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada. *In* Carlos Alberto Menezes DIREITO (org.). *Estudos em homenagem ao professor Caio Tácito.* Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 314; FACHIN, Luiz Edson. A justiça dos conflitos no Brasil. *In* Juvelino José STROZAKE (org.). *A questão agrária e a justiça.* São Paulo: RT, 2000, p. 284 e TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. Função social da propriedade e legalidade constitucional: anotações à decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (A.I. 598.360.402 – São Luiz Gonzaga). *Direito, Estado e Sociedade,* nº 17, Rio de Janeiro, Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, agosto/dezembro de 2000, pp. 50-51.

[40] Artigo 185 da Constituição de 1988: *"São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II – a propriedade produtiva. Parágrafo único – A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social".*

[41] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo.* 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 822. Esta argumentação é reproduzida literalmente no comentário à Constituição publicado por este autor. Vide SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 747.

[42] Para a distinção entre bens de consumo e bens de produção, vide COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro* nº 63, São Paulo: RT, julho/setembro de 1986, pp. 72-73 e 75-76.

[43] TEPEDINO, Gustavo. "A nova propriedade (o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a Legislação Ordinária e a Constituição)", *Revista Forense* nº 306, Rio de Janeiro: Forense, abril/junho de 1989, p. 76 e FACHIN, Luiz Edson. A justiça dos conflitos no Brasil, *cit.*, pp. 284-287.

[44] TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. "Função social da propriedade e legalidade constitucional: anotações à decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (A.I. 598.360.402 – São Luiz Gonzaga)" *cit.*, pp. 51-53.

[45] Cf. TEPEDINO, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada, *cit.*, p. 316. Vide também Gustavo TEPEDINO, "A Nova Propriedade (O Seu Conteúdo Mínimo, Entre o Código Civil, a Legislação Ordinária e a Constituição)" *cit.*, p. 76 e Gustavo TEPEDINO & Anderson SCHREIBER, "Função Social da Propriedade e Legalidade Constitucional: Anotações à Decisão Proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (A.I. 598.360.402 – São Luiz Gonzaga)" *cit.*, pp. 52-53. Vide também Gilberto BERCOVICI, «Função Social da Propriedade Agrária - Possibilidade de Desapropriação para Fins de Reforma Agrária de Propriedade Rural que Não Cumpre Todos os Requisitos do Art. 186 da Constituição de 1988», *Revista Trimestral de Direito Civil* nº 31, Rio de Janeiro, julho/setembro de 2007, pp. 259-266.

[46] MARTINS, José de Souza. *Reforma agrária cit.*, pp. 125-126.

[47] VEIGA, José Eli da. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. 2a. ed. São Paulo: EDUSP, 2007, pp. 214-217.

[48] AVRITZER, Leonardo. Terra e cidadania no Brasil. *In* Heloísa Maria Murgel STARLING; Henrique Estrada RODRIGUES & Marcela TELLES (orgs.). *Utopias agrárias, cit.*, pp. 150-163. Sobre a necessidade da reforma agrária para o fortalecimento da democracia na América Latina, vide JANVRY, Alain de. *The agrarian question and reformism in Latin America*. 4ª ed. Baltimore/London: John Hopkins University Press, 1990, pp. 255-268.

[49] Vide BERCOVICI, Gilberto. Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na era Vargas (1930-1964). *In* Ricardo Marcelo FONSECA; Airton Cerqueira Leite SEELAENDER (orgs.). *História do direito em perspectiva: do antigo regime à modernidade*. Curitiba: Juruá, 2008, pp. 380-384 e BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e Constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes» *in* Cláudio Pereira de SOUZA Neto; Daniel SARMENTO & Gustavo BINENBOJM (coords.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, pp. 725-728.

[50] José de Souza MARTINS, *Reforma Agrária cit.*, pp. 122-124. Sobre a necessidade de um discurso agrário alternativo, desenvolvimentista, que busque a democratização da propriedade, conforme previsto no texto constitucional de 1988, vide Juarez Rocha GUIMARÃES, «Do Sentimento à Imaginação Republicana: Em Busca de uma Narrativa para a Reforma Agrária do Século XXI» *cit.*, pp. 280-285.

[51] FURTADO, Celso. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999, p. 26.

[52] OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à razão dualista. *In Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003, p. 119 e Leda PAULANI, "O Projeto Neoliberal para a Sociedade Brasileira: Sua Dinâmica e seus Impasses" *in Brasil Delivery cit.*, pp. 138-139.

[53] OLIVEIRA, Francisco de. Celebração da derrota e saudade do futuro. *In* Marcos FORMIGA; Ignacy SACHS (coords.). *Celso Furtado, a SUDENE e o futuro do Nordeste*. Recife: SUDENE, 2000, pp. 110-111.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMINO, João. *Os democratas autoritários - liberdades individuais, de associação política e sindical na Constituinte de 1946*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

ANDRADE, Oswald de. *País de Sobremesa* (15.8.1937). *In Estética e Política*. 2ª ed. São Paulo: Globo, 2011.

ARANTES, Paulo. A viagem redonda do capitalismo de acesso. *In Extinção*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz . *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964)*. 7ª ed. Rio de Janeiro/Brasília: Revan/EdUnB, 2001.

___________________________________. *Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

BERCOVICI, Gilberto. "Estado intervencionista e Constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes" *in* Cláudio Pereira de SOUZA Neto; Daniel SARMENTO & Gustavo BINENBOJM (coords.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_________________. Função social da propriedade agrária - Possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária de propriedade rural que não cumpre todos os requisitos do art. 186 da Constituição de 1988. *Revista Trimestral de Direito Civil* nº 31, Rio de Janeiro, julho/setembro de 2007.

_______________________. "O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece": a persistência da estrutura administrativa de 1967. *In* Edson TELES; Vladimir SAFATLE (orgs.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

_______________________. Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na era Vargas (1930-1964). *In* Ricardo Marcelo FONSECA; Airton Cerqueira Leite SEELAENDER (orgs.). *História do direito em perspectiva: do antigo regime à modernidade*. Curitiba: Juruá, 2008.

_________________; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. *Boletim de Ciências Económicas*, vol. XLIX, Coimbra, Universidade de Coimbra, 2006.

BRANDÃO, Carlos. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo. *In* Alfredo Wagner Berno de ALMEIDA *et al.*, *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

BUAINAIN, Antônio Márcio. Reforma agrária por conflitos: a gestão dos conflitos de terras no Brasil. *In* Antônio Márcio BUAINAIN (coord.). *Luta pela*

terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil. Campinas: EdUNICAMP, 2008.

CAMARGO, Aspásia de Alcântara. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). *In* Boris FAUSTO (coord.). *História geral da civilização brasileira*, tomo III, vol. 10, 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro* nº 63, São Paulo: RT, julho/setembro de 1986.

CORBISIER, Roland. *Reforma ou revolução?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado - ação política, poder e golpe de classe.* 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

FACHIN, Luiz Edson. A justiça dos conflitos no Brasil. *In* Juvelino José STROZAKE (org.). *A questão agrária e a justiça.* São Paulo: RT, 2000.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Conflitualidade e desenvolvimento territorial. *In* Antônio Márcio BUAINAIN (coord.), *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil.* Campinas: EdUNICAMP, 2008.

FICO, Carlos. *O grande irmão: da operação Brother Sam aos anos de chumbo - O governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, pp. 67-111.

FURTADO, Celso. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980.* São Paulo: Hucitec, 1997.

GOULART, João. *Mensagem ao Congresso Nacional.* Brasília: 1964.

_____________. Discurso do presidente João Goulart no comício do dia 13 de março na Central do Brasil – 1964. *In* STEDILE, João Pedro (org.), *A questão agrária no Brasil: programas de reforma agrária 1946-2003.* 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil.* São Paulo: Paulicéia, 1994.

GUIMARÃES, Juarez Rocha. Do sentimento à imaginação republicana: em busca de uma narrativa para a reforma agrária do século XXI. *In* Heloísa Maria Murgel STARLING; Henrique Estrada RODRIGUES; Marcela TELLES (orgs.), *Utopias agrárias.* Belo Horizonte: EdUFMG, 2008.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil.* 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

JANVRY, Alain de. T*he agrarian question and reformism in Latin America.* 4ª ed. Baltimore/London: John Hopkins University Press, 1990.

JULIÃO, Francisco. Legalidade é Terra para os Camponeses que nela Trabalham. *In* Luiz Flávio de Carvalho COSTA (org.), *O Congresso Nacional camponês: trabalhadores rurais no processo político brasileiro.* 2ª ed. Rio de Janeiro: Mauad X/Edur, 2010.

MATTEI, Ugo. *Contro riforme.* Torino: Giulio Einaudi, 2013.

MARTINS, José de Souza. *Reforma agrária: o impossível diálogo.* Reimpr. São Paulo: EDUSP, 2004.

MARX, Karl. *Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie,* 38ª ed. Berlin: Dietz Verlag, 2007, vol. 1.

MUNTEAL, Oswaldo; Jacqueline VENTAPANE; Adriano de FREIXO. João Goulart: Um Brasil a ser construído. *In* Oswaldo MUNTEAL; Jacqueline VENTAPANE; Adriano de FREIXO (orgs.). *O Brasil de João Goulart: Um projeto de nação.* Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio/Contraponto, 2006.

NOVELLI, José Marcos Nayme. *Instituições, política e idéias econômicas: o caso do Banco Central do Brasil (1965-1998).* São Paulo: Annablume, 2001.

NUNES, António José Avelãs. *Industrialização e desenvolvimento: a economia política do "modelo brasileiro de desenvolvimento".* São Paulo: Quartier Latin, 2005.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil.* 2ª ed. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991, pp. 43-90 e Fabrício Augusto de OLIVEIRA, *Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984).* São Paulo: Hucitec, 1995.

OLIVEIRA, Francisco de. Celebração da derrota e saudade do futuro. *In* Marcos FORMIGA; Ignacy SACHS (coords.). *Celso Furtado, a SUDENE e o futuro do Nordeste.* Recife: SUDENE, 2000.

___________________. Crítica à razão dualista. *In Crítica à razão dualista/O ornitorrinco.* São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

PAULANI, Leda Maria. Capitalismo Financeiro, Estado de Emergência Econômico e Hegemonia às Avessas. *In* Francisco de OLIVEIRA; Ruy BRAGA & Cibele RIZEK (orgs.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira.* São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

________________. Investimentos e servidão financeira: o Brasil do último Qqarto de século. *In Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico.* São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

PRADO Jr, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo – Colônia.* São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano trienal de desenvolvimento econômico e social 1963-1965 (Síntese).* Brasília, 1962.

SANTOS, Cláudio Hamilton dos; GENTIL, Denise Lobato. A CF/88 e as finanças públicas brasileiras. *In* José Celso CARDOSO Jr (org.). *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios das políticas públicas nas áreas econômica e social.* Brasília: IPEA, 2009, vol. 1.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição.* São Paulo: Malheiros, 2005.

____________________. *Curso de direito constitucional positivo.* 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, José Gomes da. *Buraco negro. A reforma agrária na Constituinte de 1987/88.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, Luiz Osiris da. *O que são reformas de base?* São Paulo: Fulgor, 1963.

STEDILE, João Pedro (org.), *A questão agrária no Brasil: programas de reforma agrária 1946-2003.* 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

STÜRNER, Rolf. *Markt und Wettbewerb über alles? Gesellschaft und Recht im Fokus neoliberaler Marktideologie.* München: Verlag C. H. Beck, 2007.

TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. *In* José Luís FIORI (org.), *Estados e moedas no desenvolvimento das nações.* 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

TEPEDINO, Gustavo. A nova propriedade (o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a Legislação Ordinária e a Constituição)", *Revista Forense* nº 306, Rio de Janeiro: Forense, abril/junho de 1989.

________________. Contornos constitucionais da propriedade privada. *In* Carlos Alberto Menezes DIREITO (org.). *Estudos em homenagem ao professor Caio Tácito.* Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

____________________; SCHREIBER, Anderson. Função social da propriedade e legalidade constitucional: anotações à decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (A.I. 598.360.402 – São Luiz Gonzaga). *Direito, Estado e Sociedade*, nº 17, Rio de Janeiro, Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, agosto/dezembro de 2000.

VEIGA, José Eli da. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica.* 2a. ed. São Paulo: EDUSP, 2007.

VIANA, Cibilis da Rocha. *Reformas de base e a política nacionalista de desenvolvimento - De Getúlio a Jango.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A administração do «milagre»: O Conselho Monetário Nacional - 1964-1974.* Petrópolis: Vozes, 1987.